

O CASAMENTO ENTRE REDISTRIBUIÇÃO FINANCEIRA E CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES ESTATAIS LOCAIS: O MODELO DE CORDENAÇÃO FEDERATIVA DA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA¹

Fabiana Bento

Fernando Luiz Abrucio

Resumo: Nos últimos anos, as políticas públicas brasileiras buscaram de diversos modos e com variados graus de sucesso criar estratégias para reduzir as desigualdades territoriais que marcam regionalmente o país. No caso da Educação, políticas de coordenação federativa têm sido adotadas desde os anos 1990 para, ao mesmo tempo, descentralizar a provisão dos serviços públicos por meio da municipalização e diminuir as assimetrias entre os governos locais. Três grandes políticas de financiamento foram adotadas para alcançar esse objetivo: o FUNDEF, o FUNDEB e, a mais recente, o Novo FUNDEB. No seu formato mais recente, instituído em 2020, o novo FUNDEB aperfeiçoou os mecanismos de transferência financeira para aumentar a equidade entre os municípios e estabeleceu condicionalidades que geram incentivos para melhorar as capacidades estatais locais. O presente artigo analisa os resultados iniciais dessa legislação quatro anos depois de sua criação. O que se verifica é que já é possível notar uma mudança no perfil das burocracias educacionais locais, em especial dos gestores escolares, ao mesmo tempo que houve melhor redistribuição territorial dos recursos.

Palavras-chave: Desigualdades territoriais, Capacidades Estatais locais; política educacional; Coordenação Federativa; governos municipais.

Introdução

A Educação pública brasileira é marcada pela desigualdade de acesso e qualidade da oferta (UNICEF, 2021). Parte destas desigualdades decorre de assimetrias regionais constitutivas, que culminaram com a escolha por parte do Brasil da adoção de um formato federativo de governo (Abrucio, 1994), em uma tentativa de incorporar no desenho de sua estrutura política a possibilidade de gerar modulações que atendessem aos interesses e necessidades locais, ao mesmo tempo que combatesse as enormes desigualdades territoriais do país.

Nesse cenário, a provisão da educação foi historicamente feita por estados e municípios, quase sem o apoio de diretrizes ou políticas nacionais que contribuíssem para orientar a atuação dos entes federados (Abrucio; Segatto, 2017). Além disso, o escopo da política educacional e suas formas de oferta foram mudando ao longo das Constituições brasileiras, seja no tocante a qual nível educacional deveria ser ofertado, os entes responsáveis pela manutenção das escolas

¹ Este artigo é parte dos trabalhos da tese de doutorado da autora Fabiana Bento. Seus resultados também foram apresentados e discutidos no workshop da International Public Policy Association, em junho de 2024 na cidade de Guadalajara.

e quem seriam os beneficiários (os cidadãos de direito) (Horta, 1998; Souza; Santana, 2010; Saviani, 2013). Essa trajetória de uma oferta educacional mais regionalizada e pouco coordenada, impactada por descontinuidades políticas (Saviani, 2008), acabou não conseguindo amenizar as diferenças regionais – tanto no quesito acesso, quanto em questões relacionadas à qualidade (Oliveira; Souza, 2010).

Após a promulgação da Constituição de 1988, o país passou por profundas transformações no campo das políticas sociais. Uma delas foi a universalização do direito à educação. Para que isso ocorresse, houve um enorme e rápido avanço em termos de acesso, profissionalização, avaliação educacional e, o mais importante, uma combinação inédita de descentralização com políticas nacionais, com um modelo cooperativo que buscou equilibrar autonomia e interdependência (Grin, 2016). O novo marco legal visava garantir a autonomia política, administrativa e financeira dos municípios, partindo do pressuposto de que este modelo geraria mais democracia e eficiência fiscal (Grin et. al, 2018) e, para tal, distribuiu as competências pela execução da política entre União, estados e municípios² (Oliveira; Souza, 2010).

O regime de colaboração entre os entes federados que foi incorporado à Constituição de 1988 coloca os entes subnacionais como principais executores da política de educação básica, partilhando entre si as diferentes etapas de ensino, mas com autonomia para organizarem a oferta e a alocação de gastos (Peres, Pereira, Capuchinho, 2021). Nesse desenho, a União completa a estrutura, com papel normativo, redistributivo e supletivo, o que significa não só ter um papel de ajudar no financiamento, mas também na indução de criação de capacidades estatais locais. O tema da coordenação federativa, tanto do Governo Federal junto aos governos subnacionais como dos estados juntos aos governos locais, ganha proeminência no federalismo brasileiro (Abrucio, 2005; Souza, 2005; Grin; Abrucio, 2018).

Desse modo, a organização das políticas educacionais teve ao longo das últimas três décadas um paulatino, mas substantivo, fortalecimento da coordenação federativa, ainda que não seja possível observar a consolidação de um sistema nacional de políticas públicas como há em outras áreas como a Saúde (Abrucio; Segatto, 2017). Essa preocupação com a coordenação busca reconhecer que os entes subnacionais são autônomos e, portanto, o pacto federativo não se dá via a imposição de prioridades e ações por parte do Governo Federal, mas exige que sejam pensados mecanismos de indução que possam ser benéficos (Grin; Abrucio,

² Importante destacar que a Constituição de 1988 torna os municípios entes federados, o que faz com que o modelo federativo brasileiro seja particular frente a outras federações existentes pelo mundo, dado que possui três níveis de poder.

2018) e contribuam para o desenvolvimento de capacidades nos níveis locais aumentando a possibilidade de efetividade das políticas públicas.

Lidar com as demandas por um modelo de provisão mais descentralizado e compartilhado exige dos territórios maior capacidade gerencial (Grin, Demarco & Abrucio, 2021), sendo necessário compreender quais mecanismos podem estimular a criação de capacidades estatais locais, fortalecendo as relações cooperativas e o funcionamento eficaz das políticas públicas.

Por capacidades estatais, entende-se as habilidades e competências presentes em um determinado Estado e que possibilitam que este tenha maiores aptidões para identificar problemas, formular soluções e, principalmente, executar ações e entregar resultados (Pires; Gomide, 2016). Trata-se de um processo de reforço tanto da formação e desenvolvimento de profissionais como de melhoria das estruturas administrativas.

É buscando compreender quais as potencialidades e limitações que os atuais mecanismos de indução presentes na política educacional brasileira podem ter sobre o desenvolvimento de capacidades estatais locais que se assenta o presente artigo. Para tanto, o foco recairá sobre o novo modelo do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Novo FUNDEB), promulgado como emenda Constitucional em 2020. O objeto de análise serão algumas das condicionalidades trazidas pela nova legislação, em especial aquela que olha para o provimento do cargo de gestor escolar.

O FUNDEB é um fundo de natureza contábil, parte do âmbito estadual³, que congrega recursos oriundos de impostos e transferências, vinculados à educação. Todo recurso presente neste fundo é redistribuído para aplicação exclusiva na manutenção e no desenvolvimento da educação básica pública⁴, bem como na valorização dos profissionais da educação.

A política de fundos de transferência entre os entes federados faz parte das políticas estimuladas pós a Constituição de 1988, buscando criar mecanismos que pudessem ajudar a viabilizar o processo de descentralização não apenas via a transferência de responsabilidades,

³ São 26 fundos estaduais e 1 para o Distrito Federal.

⁴ No Brasil as etapas de ensino são divididas da seguinte forma: Educação Infantil, engloba recém-nascidos a crianças de 6 anos de idade; Primeiro ciclo do Ensino Fundamental, que abrange crianças de 6 a 10 anos; Segundo ciclo do Ensino Fundamental, para pré-adolescentes de 11 a 14 anos; Ensino Médio, que atende adolescentes de 15 a 17 anos; e a Educação de Jovens e Adultos, destinadas a pessoas que não completaram a educação formal. Um paralelo com o sistema norte americano, a Educação Infantil equivale ao Preschool, primeiro ciclo do Ensino Fundamental equivale ao Elementary School, segundo ciclo do Ensino Fundamental equivale ao Middle School e o Ensino Médio equivale ao High School.

mas também disponibilizando recursos financeiros gerados pelo incremento das receitas próprias e das transferências intergovernamentais (Marengo; Strohschoen; Joner, 2017).

Na Educação, as discussões e posterior promulgação de fundos de redistribuição de recursos tiveram início em 1996. O novo FUNDEB, objeto do presente artigo, pode ser compreendido como a evolução política dessas ações. Por isso, a importância de analisar a trajetória das políticas de fundos a fim de compreender como elas progrediram ao longo dos anos para responder os desafios postos pelo modelo federativo brasileiro e o contexto de ampla desigualdade entre territórios. Segue-se aqui a literatura do neoinstitucionalismo histórico que mostra como a dinâmica federativa é essencial para entender cada Federação (Benz; Broschek, 2013; Broschek; Peterson; Toubreau, 2017), e no caso específico aqui, como na política educacional brasileira com têm sido construídas e consolidadas as políticas de combate à desigualdade territorial entre os municípios.

Além disso, importante verificar se o repasse de recursos tem de fato constituído uma forma eficaz de fortalecimento dos municípios para a provisão da educação. Análises que se debruçaram sobre o tema ao longo dos últimos anos têm demonstrado que em territórios de pequeno porte (com menos de 20 mil habitantes) se tornaram mais dependentes das transferências intergovernamentais, sem que isso, no entanto, tenha estimulado melhores resultados educacionais ou o desenvolvimento das administrações públicas locais (Pinto, 2007; 2014)⁵.

Sendo assim, importante verificar se a evolução das políticas de transferência de recursos e a inclusão de novas condicionalidades podem estar enfrentando questões que historicamente tem sido destacadas por estudiosos do tema como fragilidades a serem trabalhadas.

Para apresentar estas reflexões, o presente artigo divide-se em cinco seções, para além da presente introdução. O primeiro bloco apresenta o que é o novo FUNDEB, retomando sua trajetória de consolidação e as mudanças propostas para o fundo, fazendo considerações sobre como essas alterações dialogam com as expectativas já expressas na Constituição de 1988 e os aprendizados ocorridos ao longo do período de execução das políticas de fundos de transferências de recursos. A segunda seção destaca como as condicionalidades do novo FUNDEB dialogam com os desafios que estão colocados para os municípios brasileiros,

⁵ O presente artigo não tem a pretensão de debater modelos de escola, mas reconhece que na área educacional há diferentes perspectivas sobre o tema. O foco das discussões aqui apresentadas trata sobre os desafios colocados para a construção de um sistema nacional de educação, com fortalecimento da colaboração federativa. Sobre este aspecto, nota-se maior convergência entre autores de diferentes vertentes analíticas sobre os problemas estruturais hoje colocados.

retomando as discussões feitas por pesquisadores do campo sobre apoios que se mostram necessários para uma efetiva consolidação da oferta educacional pública de forma descentralizada. A terceira seção apresenta os procedimentos metodológicos que foram adotados para analisar os avanços que já podem ser observados após a implementação do novo FUNDEB, justificando o recorte analítico sobre a condicionalidade que olha para o provimento do cargo de gestor. O quarto bloco traz alguns dados que buscam caracterizar avanços identificados nos municípios após a implementação do novo FUNDEB, ressaltando as limitações analíticas presentes em decorrência do pouco tempo de execução da política e a necessidade de um acompanhamento das ações ao longo dos próximos anos. Por fim, a quinta e última seção do artigo retoma as reflexões sobre o quanto as condicionalidades do novo FUNDEB podem contribuir para o desenvolvimento de capacidades estatais nos municípios, sinalizando para aspectos que precisam ser estudados ao longo dos próximos anos.

1. Os Fundos de Manutenção e Desenvolvimento da Educação no Brasil

A Constituição de 1988 intensificou as expectativas em torno da capacidade de realização das políticas públicas pelos entes subnacionais e para tal exigiu o alcance de maior eficiência e eficácia alocativa dos recursos, engajamento da sociedade, reconhecimento das peculiaridades regionais e um processo de formulação mais inclusivo e democrático (Santos; Callegari; Callegari, 2022). Todavia, a criação de mecanismos voltados a viabilização desse processo de descentralização, em especial com correção de desequilíbrios entre a capacidade dos territórios para efetivamente cumprir a oferta educacional, levaram alguns anos para seres estruturados.

Castioni, Cardoso e Capuzzo (2021) destacam que a Constituição de 1988, ao mesmo tempo em que dispôs sobre a organização federativa, atribuiu à União competência privativa de legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, além de estabelecer como condição indispensável a disponibilidade de recursos financeiros para que os diferentes entes pudessem oferecer uma educação de qualidade. No artigo 211 da Constituição de 1988 foi estabelecido o repasse de recursos da esfera federal aos entes subnacionais em função complementar, com vistas a equalizar a capacidade dos territórios em ofertar educação. A consolidação desses mecanismos de repasse, contudo, levou quase uma década para efetivamente ser utilizada de forma a induzir os territórios para o desenho e execução de determinadas ações, intensificando também sua função redistributiva.

Callegari (2020) destaca que mesmo com as estratégias redistributivas adotadas para alocar recursos para a Educação, há grandes desigualdades regionais, sendo que os municípios

que atendem os estudantes mais pobres são justamente aqueles que dispõem de menos recursos financeiros para investir em educação. Essa situação se deve ao fato de que a lógica de financiamento educacional no Brasil supõe equidade da capacidade de arrecadação dos territórios (Gouveia; Souza, 2015), mas dados sobre a arrecadação estadual mostram a concentração dos recursos.

A emenda constitucional que instituiu o FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – em 1996 é um marco importante na discussão sobre a viabilidade da execução da política educacional de forma descentralizada, visando corrigir desigualdades territoriais. Constitucionalmente, já era previsto a vinculação de recursos estaduais e municipais à Educação. Com a criação do FUNDEF, um fundo que congregava recursos provenientes de impostos e transferências vinculados à educação para que fosse feita sua redistribuição considerando o número de estudantes matriculados em cada território a fim de corrigir possíveis discrepâncias no investimento educacional pelo país, o caráter de *enforcement* do Governo Federal passou a ser mais explorado.

O estímulo se deu via a vinculação de uma parcela dos recursos com destinação exclusiva ao Ensino Fundamental. Assim, foi possível fazer com que os municípios, que antes privilegiavam o investimento na educação infantil, realizassem maiores aportes de recursos no ensino fundamental, gerando uma indução para maior municipalização desta etapa de ensino (Rodríguez, 2001; Abrucio; Segatto, 2017).

Importante lembrar que o texto constitucional já atribuía aos municípios a responsabilidade pela oferta do Ensino Fundamental, porém essa função não vinha sendo exercida e muitos estados passaram a assumir a responsabilidade pela oferta. Análises feitas sobre o período demonstram uma ampliação gigantesca da participação dos municípios na oferta do Ensino Fundamental a partir de 1996, inaugurando um período de municipalização do ensino sem precedentes no Brasil (Pinto, 2007; 2014).

Assim, o FUNDEF inaugurou um movimento do governo federal de gerar mobilização entre entes subnacionais por meio de políticas de repasse de recursos que apresentavam condicionalidades para acesso. De acordo com Gouveia e Souza (2015), a construção da política de fundos partiu de um reconhecimento da necessidade de expansão dos recursos disponíveis para a Educação e também de enfrentamento das desigualdades educacionais brasileiras com investimento público. Nota-se pós implementação do FUNDEF movimentos de redução das desigualdades nos recursos per capita entre municípios (Castioni; Cardoso; Capuzzo, 2020),

ainda que as diferenças entre os estados decorrentes de sua capacidade arrecadatória tenham se mantido (Gouveia; Souza, 2015).

Neste processo, outros problemas também foram evidenciados. A divisão de responsabilidades e o repasse de recursos pouco contribuiu para a eficiência da gestão do sistema. Ainda que o repasse de recursos tenha exigido a presença de instâncias de gestão coletiva nos estabelecimentos de ensino (Vieira; Vidal, 2015), a consulta efetiva às comunidades sobre os processos decisórios permaneceu baixa, sendo frágil o olhar para a qualidade do ensino (Pinto, 2007). Além disso, estados e municípios passaram a atuar de forma a maximizar seus benefícios – estados querendo reduzir o número de alunos em suas redes e municípios buscando aumentar matrículas como forma de ampliar as receitas. Pinto (2007) argumenta que houve um rompimento do equilíbrio entre o total de alunos atendidos e a capacidade financeira dos territórios, já que em alguns casos, principalmente em localidades de pequeno porte, os repasses via FUNDEF se tornaram vitais para a manutenção da oferta educacional, pois representavam parcela superior a arrecadação total de impostos municipais. Além disso, o autor reitera que a busca pelo aumento de matrículas fazia com que municipalidades buscassem economias de escala, alocando mais alunos por turmas, criando turmas multisseriadas e reduzindo a oferta de escolas rurais, que exigem maior aporte de recursos para sua manutenção (Pinto 2007; 2014).

Mas o FUNDEF contribuiu para a formação de professores, aumentando a qualidade dos profissionais. Simielli (2015) mostra que a distribuição de professores qualificados era desigual no Brasil, o que poderia afetar principalmente a população mais pobre e vulnerável. Nesse sentido, o FUNDEF foi um estímulo ao desenvolvimento de capacidades estatais, fornecendo recursos para a formação dos profissionais.

Assim, é possível afirmar que este primeiro momento de vigência do FUNDEF, entre 1996 e 2006, apesar de ter conseguido gerar estímulo a municipalização, também gerou problemas no que tange a melhoria da oferta educacional e aumentou a dependência financeira os municípios em relação aos repasses de recursos. Como a legislação previa a manutenção do FUNDEF até 2006, medidas visando a manutenção do fundo, com extensão de seu prazo de vigência e correção de alguns fatores foram necessárias.

O FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação – foi regulamentado em 2007 por meio da lei federal nº 11.494, de 20 de junho. Ele constitui um avanço em relação ao FUNDEF devido a incorporação de novas etapas educacionais como foco para o repasse de recursos, englobando a educação infantil, o ensino médio e a educação de jovens e adultos.

O FUNDEB deu não apenas continuidade a política inaugurada anteriormente, mas possibilitou a expansão das etapas beneficiadas pelos repasses de recursos, com vistas ao aumento de matrículas também na educação infantil e ensino médio, visando corrigir algumas discrepâncias que o modelo anterior de financiamento havia gerado. Ao longo de sua execução, o FUNDEB promoveu resultados importantes, isso porque a redistribuição de recursos permitiu o acesso de municípios mais pobres a mais recursos (Castioni et. al, 2021).

Isto ocorreu devido ao incremento feito em relação a parcela dos recursos federais a serem repassados, o que por um lado gerou maior efeito redistributivo. Por outro, o aumento dos repasses considerando apenas o número de matrículas continuou gerando algumas distorções. Primeiro, importante considerar o dado analisado por Pinto (2014) que revela que “em 89% dos municípios brasileiros – aqueles com população de até 50 mil habitantes – a receita própria representa somente 15,5% da receita total” (Pinto, 2014, p.629), o que demonstra a manutenção da situação de dependência em relação aos repasses. Segundo, tem-se o que Prado (2006) caracteriza como uma situação de “brecha fiscal”, quando o governo central concentra as receitas tributárias e os governos subnacionais ficam com os encargos, situação que estimula a necessidade de repasses. Terceiro, observa-se o que Bremaeker (2011) alerta em relação a uma política de fundos baseada apenas em matrículas que pode acabar gerando distorções, prejudicando municípios menos populosos.

Pinto (2014) também destaca que, a despeito do avanço da municipalização, dados do IBGE ainda apontam para limitações na capacidade de condução das políticas educacionais em nível municipal. São exemplos dessa situação a ausência de uma secretaria exclusiva de educação, de um sistema próprio de ensino e da aprovação de um plano municipal de educação em quase metade dos territórios (Pinto, 2014).

O FUNDEB constituiu um importante direcionador para o desenvolvimento de capacidades estatais ao expandir a cobertura da educação básica obrigatória dos 4 aos 17 anos, levando os estados e municípios a desenvolver estruturas administrativas mais fortes. O impacto foi maior nos municípios, gerando um impulso inicial para o aumento da cobertura educacional e criando capacidades estatais antes não existentes.

Não obstante os desafios aqui colocados, o ciclo do FUNDEB iniciado em 2006, assim como a política predecessora, tinha prazo de vigência determinado, com previsão de encerramento em dezembro de 2020. Isto significa que caso não houvesse uma votação no legislativo nacional com vistas a renovação do fundo, os repasses de recursos seriam cessados – uma situação que acarretaria graves riscos a manutenção da oferta da educação básica nos diferentes territórios brasileiros, em especial nos mais vulneráveis. Segundo dados apresentados

pelo IBSA (2024), caso houvesse encerramento do repasse de recursos, “Os 1.220 municípios de mais baixo nível socioeconômico (onde estudam 7,5 milhões de alunos), perderiam, em média, metade da capacidade de investimento por aluno” (IBSA, 2024, p.4). Se a presença do FUNDEB exigia atenção para algumas questões de aperfeiçoamento visando evitar distorções territoriais, sua ausência significaria o colapso do sistema municipal de educação.

O novo FUNDEB foi uma resposta a essa situação. Trata-se de uma política que ingressa na agenda nacional com o objetivo de fomentar a construção de uma política educacional em defesa da equidade e da oferta pública (IBSA, 2024).

A emenda constitucional nº 108 de 2020 institui o novo FUNDEB, aumentando a complementação da União de forma gradual ao longo do período 2020-2026 e adotando novos critérios para redistribuição dos recursos entre os entes federados, a fim de estabelecer uma distribuição mais justa. (Castioni et. al, 2021)

Importante ressaltar que, em termos de avanços, o novo FUNDEB foi tornado um mecanismo permanente na Constituição Federal, o que visa garantir a perenidade da política pública, uma forma de superar o histórico de descontinuidade tão presente na oferta educacional brasileira. Além disso, o caráter permanente do novo FUNDEB não inviabiliza a possibilidade de revisões e aprimoramentos ao longo dos anos, já previstas no texto legal aprovado.

As mudanças incorporadas pelo novo FUNDEB podem ser caracterizadas em 6 grandes pilares⁶:

1. Alterações na composição do fundo, com mudança do conjunto de impostos considerados e aumento da complementação por parte do governo federal, passando de 10% para 23%, a ser implementada de forma gradual entre 2020 e 2026. Esta é uma mudança importante em relação ao caráter redistributivo do fundo, já que dá maior peso a transferência de recursos do governo federal aos municípios, visando enfrentar a questão da “brecha fiscal”;
2. Requisitos para a contagem das matrículas, incluindo estudantes oriundos de instituições privadas conveniadas na educação profissional técnica de ensino médio, contabilização de dupla matrícula para a educação profissional técnica de nível médio articulada ao ensino regular e prazo de 30 dias para que estados

⁶ Essa apresentação em seis pilares foi desenvolvida pelos autores deste artigo. Outras leituras em relação aos eixos de alteração propostos pelo novo Fundeb são possíveis. Para mais informações ver: Todos pela Educação (2020, August 26). Novo Fundeb aprovado no Congresso Nacional. Retrieved May 21, 2024, from <https://tinyurl.com/mwat25k3>

e municípios retifiquem os dados prévios do censo escolar⁷, não podendo solicitar alterações após a publicação final do documento;

3. Medidas para a valorização dos profissionais da educação, estipulando a aplicação de ao menos 70% dos recursos com profissionais da ativa, considerando diversas categorias para além do magistério, além de vedar a utilização de recursos com pagamento de inativos. Importante ressaltar que foi autorizado uso dos recursos vinculados aos gastos com profissionais para pagamento de bonificações, abonos, aumentos e correções salariais, em um esforço direcionado para o desenvolvimento das burocracias locais;
4. Flexibilização do calendário de execução orçamentária, autorizando o uso de 10% dos resíduos do ano anterior até o final do primeiro quadrimestre do ano seguinte. Uma medida que visa otimizar a aplicação dos recursos, evitando desperdícios, muitas vezes observados em territórios que aplicavam as receitas de forma indiscriminada apenas para garantir a execução total dos repasses dentro do ano;
5. Fortalecimento dos mecanismos de controle social, possibilitando que os ministérios públicos da união, estados e distrito federal possam atuar de forma conjunta na fiscalização da aplicação dos recursos, além da obrigatoriedade do registro bimestral no sistema de informações sobre orçamentos públicos em educação (Siope), mantido pelo Ministério da Educação. Também foram promovidas mudanças na composição do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (com a inclusão de representantes de organizações da sociedade civil, escolas indígenas, escolas do campo e escolas quilombolas) e na Comissão Intergovernamental do FUNDEB (trazendo representantes dos estados, municípios e órgãos federais). Todas essas medidas são respostas a necessidade de maior transparência e *accountability* na execução da política, tentando circunscrever melhor o poder que alguns secretários municipais de educação possuíam por gerir um orçamento muito elevado – as vezes superior a própria receita municipal, o que acabava concedendo grande poder a este ator

⁷ O Censo Escolar da educação básica é uma iniciativa desenvolvida pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP), ligado ao Ministério da Educação do Governo Federal Brasileiro, e realizado em regime de colaboração entre as secretarias estaduais e municipais de educação, com a participação de todas as escolas públicas e privadas do país. Trata-se de uma pesquisa censitária de caráter declaratório que coleta informações sobre os estabelecimentos de ensino, gestores, turmas, alunos e profissionais escolares em sala de aula e tem periodicidade anual. Está em vigor desde 1995, sendo a base para identificação do número de matrículas em cada etapa de ensino nas diferentes redes educacionais do país.

político e abrindo caminho para o estabelecimento de relações clientelistas (Pinto, 2014);

6. Mudanças nos tipos de complementação de recursos feitos pela união às redes, visando promover maior equidade. As medidas adotadas pela nova legislação buscaram criar indicadores que permitam calcular os repasses de recursos tendo como base não apenas o número de matrículas, mas olhando também para algumas condicionalidades. São três os parâmetros considerados:
 - a. VAAF – Valor aluno/ano FUNDEB: é o parâmetro tradicionalmente utilizado, já aplicado no antigo FUNDEB. Cada estado possui seu próprio fundo, que congrega recursos destinados à educação. Esse valor total do fundo é dividido pelo número de matrículas, a fim de gerar um parâmetro comum que indique qual o mínimo a ser investido por aluno. Quando um fundo estadual não atinge o valor mínimo de investimento anual por aluno, a união faz um repasse de recursos visando complementar o valor por aluno. Em geral, estados com renda per capita menor recebem mais recursos. Esse é um mecanismo que visa equalizar algumas das desigualdades interestaduais.
 - b. VAAT – Valor aluno/ano total: trata-se de um novo parâmetro que busca utilizar os repasses do governo federal de forma a reduzir discrepâncias não apenas entre os estados, mas também entre municípios. Considera qual a disponibilidade total de recursos destinados a educação em um determinado território, considerando outras fontes para além do recurso do fundo. Visa analisar a disponibilidade fiscal e auxiliar os entes subnacionais com menos capacidade arrecadatória, dado que ao pautar-se unicamente pelo VAAF é possível que municípios mais pobres localizados em estados ricos tenham dificuldade em acessar a complementação por parte da União.
 - c. VAAR – Valor aluno/ano resultado: trata-se de um novo parâmetro que busca utilizar os repasses do governo federal de forma a reduzir desigualdades sociais presentes nos territórios. A distribuição se dará com base em dois parâmetros: (1) avanço nos resultados de aprendizagem ponderados pela taxa de aprovação, de modo a estimular melhorias nos níveis de proficiência dos estudantes; (2) abrangência do atendimento escolar de crianças e jovens, visando captar evasão escolar.

No caso do VAAR, importante notar que esse repasse de recursos só será concretizado mediante ao cumprimento de algumas condicionalidades pelos territórios.

Também foi incorporado no novo FUNDEB a preocupação com o acompanhamento da política e seus efeitos, sendo necessária a realização de uma avaliação sobre os efeitos redistributivos a cada dois anos. Esta é uma medida importante, mas que até o momento ainda não está vigente.

Como é possível notar, o novo FUNDEB traz em sua composição alguns mecanismos que visam responder os problemas encontrados durante a execução das políticas de repasse de recursos anteriores vigentes no Brasil. Primeiro garantindo a continuidade dos repasses, a fim de enfrentar a incerteza gerada pela temporalidade dos marcos legais que colocavam em risco os avanços obtidos pela municipalização da oferta. Segundo, criando critérios para aprimoramento da redistribuição dos recursos entre os territórios, de forma a enfrentar as distorções que haviam sido identificadas nas ofertas do FUNDEF e antigo FUNDEB.⁸ Terceiro, criando critérios que consideram não apenas a garantia de uma ampla oferta educacional, mas que também olham os resultados de aprendizagem. Sendo assim, os municípios são convocados a também adotar medidas visando a qualidade da oferta, já que seus resultados impactam diretamente no acesso aos recursos. Quarto, por trazer um olhar a regiões de maior vulnerabilidade e escolas que atendem a segmentos sociais específicos (como as indígenas e quilombolas), trazendo para a legislação maior atenção aos princípios de equidade. E por fim, em quinto lugar, incorporando nas regras para o acesso aos recursos a necessidade de cumprimento de condicionalidades que tem entre seus preceitos a intenção de desenvolver também a capacidade administrativa local, em especial, estimulando o desenvolvimento dos profissionais da educação e a qualificação dos processos de seleção dos gestores escolares.

2. As condicionalidades do novo FUNDEB

O novo FUNDEB adotou como condicionalidades para a efetivação do repasse de recursos complementares do governo federal aos entes subnacionais a obrigatoriedade que as redes demonstrem evolução nos indicadores de atendimento ou aprendizagem com equidade, além da necessidade de cumprimento de cinco critérios:

⁸ Santos, Callegari e Callegari identificaram em projeções sobre a distribuição dos recursos que o novo Fundeb promoverá redução da dispersão dos recursos disponíveis entre as redes, além de ampliar a participação de municípios mais vulneráveis na alocação dos recursos da complementação da União.

1. Provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho;
2. Participação de pelo menos oitenta por cento dos estudantes de cada ano escolar nos exames nacionais do sistema de avaliação da educação básica;
3. Redução das desigualdades socioeconômicas e raciais medidas nos exames nacionais de avaliação da educação;
4. Formalização do regime de colaboração entre estados e municípios na legislação estadual;
5. Referenciais curriculares alinhados à base nacional comum curricular.

Esses critérios condicionam o repasse na modalidade VAAR, que representam 2,5% do valor total da soma dos 27 fundos estaduais. 10% dos recursos seguem o fluxo de repasses considerando o critério VAAF, já utilizado pelo antigo FUNDEB. Outros 10,5% dos recursos seguem critérios redistributivos que buscaram corrigir as discrepâncias anteriormente observadas no que diz respeito a necessidade de maior atenção a localidades pequenas e mais vulneráveis, seguindo o critério VAAT. Isso significa que a mudança do repasse de recursos do antigo FUNDEB para o novo FUNDEB (de 10% para 23%) ocorre justamente pela implementação dos critérios VAAT e VAAR, uma clara resposta aos problemas notados sobre a capacidade redistributiva da política.

Já em relação ao VAAR, ainda que 2,5% pareçam uma parcela pequena de recursos, cabe lembrar que dada a dependência dos municípios aos repasses e o fato de que apenas parte dos municípios se habilitarão para ter acesso a esse repasse, a mudança efetuada é bastante substantiva.

Essa modalidade de transferência federal condicionada representa uma nova fonte de recursos que incentiva as redes a tomarem determinadas decisões sobre as formas de oferta educacional em seu território (IBSA, 2024), algo que vai muito além do que estipulava o antigo FUNDEB, acentuando o caráter indutor para desenvolvimento de capacidades estatais nos territórios.

A primeira condicionalidade - Provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho – visa fortalecer um aspecto da estrutura escolar que tem sido muito destacado pela literatura. Isto porque a figura do diretor tem papel significativo tanto para a aprendizagem quanto para a construção de um melhor ambiente educacional (Abrucio, 2010; Oliveira; Carvalho, 2018; Grissom et. al, 2021).

Questões relativas ao acesso ao cargo de gestor escolar e sua progressão na carreira tem sido amplamente debatidas, já que a indicação de diretores para as escolas públicas brasileiras

normalmente é influenciada por uma escolha política local, que em alguns casos pode não considerar as capacidades necessárias para que este profissional adote uma gestão efetiva (Oliveira; Carvalho, 2018). Essas práticas podem gerar uma situação de clientelismo político e partidário (Oliveira; Carvalho, 2018) que, somadas as fragilidades do próprio corpo diretivo das redes educacionais pode acarretar numa profunda perda de capacidade para a execução da política educacional de forma descentralizada.

Apesar da importância da questão, dados da MUNIC⁹ de 2021 indicavam que em 80% dos municípios o provimento do cargo de gestor escolar se deu por mecanismo de livre nomeação por indicação. Esta é uma questão problemática porque, como destacam Vieira e Vidal (2015) a escolha de gestores por indicação “fere princípios democráticos e republicanos, na medida em que esses procedimentos não envolvem critérios claramente definidos, publicidade e transparência” (Vieira; Vidal, 2015, p.27). Além disso, a MUNIC de 2021 também indicou que 58% dos municípios não possuíam planos de carreira para profissionais da educação não docentes.

Ainda sobre as limitações das estruturas municipais, dados da MUNIC¹⁰ de 2021 revelam que em 40% dos municípios brasileiros o órgão gestor da educação não é uma pasta exclusiva, sendo gerida em conjunto com outras políticas (esportes e cultura, por exemplo). Em outros 3% dos municípios sequer há uma secretaria responsável pela gestão da política educacional, sendo a questão gerida de forma diretamente subordinada a chefia do executivo. Além disso, a MUNIC 2021 também mostra que em 32% dos territórios o responsável pela ordenação das despesas é o próprio prefeito.

Essas são informações que dialogam com o que já foi apontado por Pinto (2014) sobre as fragilidades da estrutura gestora da educação dos municípios brasileiros. De acordo com o autor, a existência de instituições de natureza frágil, com profissionalismo questionável (no sentido de qualificação para ocupação de um cargo burocrático), mostra-se uma grande barreira para a estruturação das políticas educacionais.

Como destacado por Corrêa (2023), se a profissionalização do corpo técnico das redes (em seus diferentes níveis) aumenta a probabilidade de qualificar a oferta de serviços públicos, é preciso gerar condições para que esses profissionais possam exercer suas competências. Sobre

⁹ Fonte: MUNIC - Pesquisa de Informações Básicas Municipais. IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2021.

¹⁰ Fonte: MUNIC - Pesquisa de Informações Básicas Municipais. IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2021.

este aspecto, o autor argumenta sobre a importância do gerenciamento do orçamento da secretaria municipal de educação.

Sendo assim, a inclusão de uma condicionalidade dentro do novo FUNDEB que estimule a formação de um corpo burocrático gestor no nível municipal, responsável pela execução final da política pública em interface direta com os docentes e a população pode constituir numa ferramenta importante para o fortalecimento das capacidades estatais locais, auxiliando inclusive no enfrentamento de situações problemas que decorrem da baixa capacidade presente no núcleo das secretarias municipais de educação.

Sobre este aspecto, Marengo, Strohschoen e Joner (2017) reiteram que a presença de uma burocracia profissional promove estabilidade e autonomia desses agentes, tornando-os menos vulneráveis aos ciclos políticos e eleitorais. Além disso, os autores destacam que a formação técnica incrementa a influência desses profissionais sobre a agenda de políticas públicas, em especial naquelas de caráter redistributivo.

Sobre a segunda condicionalidade trazida pelo novo FUNDEB – participação de pelo menos oitenta por cento dos estudantes de cada ano escolar nos exames nacionais do sistema de avaliação da educação básica –, ela visa contribuir para a disponibilidade de informações acuradas sobre os territórios, o que pode levar ao desenho de políticas mais eficazes.

Como anteriormente relatado, a oferta educacional no Brasil é uma responsabilidade partilhada entre os entes federais (união, estados e municípios). Para tornar possível a gestão dessa oferta, foram feitos esforços no sentido de criação de sistemas de informação. Um desses sistemas, implementado na década de 1990, é o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), cujo objetivo é fornecer elementos que apoiem a formulação e monitoramento de políticas voltadas à melhoria da qualidade educacional, contribuindo para o desenvolvimento de uma política descentralizada (Bonamino; Franco, 1999).

O Saeb é uma avaliação aplicada bianualmente para alunos dos anos finais dos ciclos educacionais¹¹, abrangendo todas as escolas da rede pública e uma amostra de escolas privadas. Visa observar a proficiência dos estudantes em língua portuguesa e matemática, além de coletar informações sobre o perfil das unidades escolares, gestores, professores e estudantes.

Para que tal informação de fato possa guiar o desenho das políticas públicas, orientando os decisores políticos sobre fragilidades no aprendizado, necessidades de investimento e mudanças conjunturais, é preciso que as informações coletadas sejam representativas da realidade. Ocorre que, apesar de ser censitário, os dados dos municípios podem ser divulgados

¹¹ 5º ano do Ensino Fundamental 1; 9º ano do Ensino Fundamental 2; 3º ano do Ensino Médio.

a partir de uma taxa de adesão de 50% dos estudantes. Isso significa que se houver problemas em relação a parcela da população que fez a prova, com exclusão de alunos em situação de maior vulnerabilidade social, por exemplo, os resultados do Saeb incorrem no risco de não serem um bom parâmetro para o desenho das políticas públicas.

Ao gerar a condicionalidade de 80% de adesão ao Saeb como parâmetro para a distribuição dos recursos do novo FUNDEB, há um estímulo para que os municípios adotem medidas para que escolas e estudantes sejam de fato mobilizados para a realização dos exames. Isso exige um esforço de articulação dentro dos municípios a fim de viabilizar a aplicação das provas e o acesso dos estudantes aos locais. Deste modo, pressiona as gestões municipais a estabelecerem conexões dentro das redes, fortalecendo aspectos relacionais entre o órgão municipal de gestão e as unidades escolares. Além disso, o resultado desse esforço – a disponibilidade maior de dados – gera também um efeito sobre o *accountability* das redes, aumentando a possibilidade de que membros da sociedade possam exercer controle das ações governamentais, além de facilitar a atuação de órgãos de fiscalização.

A terceira condicionalidade do novo FUNDEB – Redução das desigualdades socioeconômicas e raciais medidas nos exames nacionais de avaliação da educação – está diretamente relacionada a anterior. Para que as redes possam atuar a fim de reduzir desigualdades de acesso à uma educação pública de qualidade por diferentes grupos populacionais, possuir dados fidedignos e passíveis de desagregação é algo fundamental, seja para o planejamento, seja para o controle das ações.

Ao estimular um olhar para grupos populacionais específicos, a condicionalidade também estimula que as redes passem a repensar o direcionamento das políticas públicas, adotando critérios para planejamento das ações locais. Assim, nota-se a possibilidade de fortalecimento das gestões municipais no sentido de adotarem processos de diagnóstico, planejamento e alocação de recursos com vistas a reduzir desigualdades.

Contudo, importante destacar que até o momento todas as três condicionalidades aqui relatadas geram enormes pressões sobre a capacidade operacional dos municípios e, como já relatado, a infraestrutura administrativa do executivo municipal possui limitações evidentes. Nesse sentido, a quarta condicionalidade visa estimular a adoção de um mecanismo indutor de capacidades que fortaleça a relação entre estados e municípios, considerando que os estados podem constituir um apoio fundamental para que a política se dê de forma descentralizada, utilizando sua infraestrutura (que é mais robusta que a dos municípios) para gerar apoios.

Pinto (2014) relata que na atual conjuntura estados e municípios, quando dialogam, o fazem apenas para a resolução de problemas emergenciais. Contudo, o autor destaca a

importância de se pensar em estruturas regionais, que possam se valer, por exemplo, das estruturas regionais existentes nas secretarias estaduais de educação e que possuem em suas estruturas técnicos concursados, especialistas em planejamento e avaliação do ensino e outros profissionais que poderiam prestar suporte às unidades escolares das redes estadual e municipais a fim de pensar objetivos comuns e ações integradas.

Essa é uma proposta que dialoga diretamente com a experiência exitosa do estado do Ceará, que em 2007 criou o PAIC – Programa de Alfabetização na Idade Certa. O PAIC visa fortalecer o regime de colaboração entre estados e municípios, uma resposta aos diagnósticos feitos pelo comitê cearense para a eliminação do analfabetismo escolar que constatou a fragilidade das gestões municipais em conduzir políticas de alfabetização (Costa; Ramos, 2020). Neste programa, o estado fornece apoio técnico e pedagógico aos municípios via suas regionais de ensino, gerando uma proximidade entre estado e municípios via a discussão regionalizada das políticas públicas educacionais. A experiência do Ceará é reconhecida como uma política de colaboração exitosa que gerou resultados bastante positivos (Vieira; Vidal, 2013).

Estimular que sejam fortalecidas as relações entre os entes subnacionais é uma forma de reconhecer que a constituição de arranjos operacionais pode contribuir para dotar os territórios das capacidades necessárias para a execução bem-sucedida de políticas públicas (Gomide; Pires, 2014), promovendo mecanismos de transferência e compensação.

Por fim, a quinta condicionalidade – referenciais curriculares alinhados à base nacional comum curricular – traz em si uma referência a uma política mais ampla, que extrapola o âmbito das discussões do FUNDEB. A Base Nacional Comum Curricular (BNCC) foi aprovada em 2017 pelo Conselho Nacional de Educação e na sequência homologada pelo Ministério da Educação. Visando garantir a adesão dos entes subnacionais à BNCC, o governo federal desenvolveu o programa de apoio à implementação da BNCC – ProBNCC. Esse programa ficou vigente entre 2018 e 2021 e tinha como proposição estimular a implementação da base em estados e municípios a partir de três frentes de ação: (1) assistência financeira às secretarias estaduais de educação, com vistas a assegurar a qualidade técnica e a construção em regime de colaboração com municípios dos referenciais curriculares elaborados a partir da BNCC; (2) formação das equipes técnicas de currículo e gestão das secretarias estaduais e municipais de educação; (3) assistência técnica para as secretarias estaduais para que estas auxiliassem a implementação da BNCC junto às secretarias municipais (Brasil, 2018).

Como é possível notar, o ProBNCC foi uma política que visou capilarizar a adesão à base nacional comum curricular, fomentando a partir do governo federal a formação de arranjos

de colaboração que pudessem munir tecnicamente estados e municípios das condições necessárias para o desenvolvimento desta ação. Dados do Observatório do Movimento pela Base indicam que “com o apoio e os recursos do ProBNCC, até o fim de 2019, todos os estados e o Distrito Federal já haviam concluído a elaboração de um referencial curricular para Educação Infantil e Ensino Fundamental alinhado à BNCC”, sendo que as redes municipais passaram a usar esses referenciais, ou por adesão ou adaptando seu conteúdo às necessidades locais (O Programa de Apoio à Implementação da BNCC - ProBNCC | Observatório Movimento Pela Base., s.d.).

Ainda que o ProBNCC tenha também tido a intenção de contribuir para o desenvolvimento de capacidades locais, seja pelo repasse de recursos financeiros, seja via o fortalecimento das capacidades técnicas locais, como esta política antecede a emenda do novo FUNDEB, optou-se por não incluir análises relacionadas a este tópico no presente artigo. Sobre isso, é preciso reconhecer que quaisquer efeitos positivos observados no sentido de adesão a BNCC foram estimulados por outras intervenções políticas que extrapolam as condicionalidades do FUNDEB e exigem um estudo mais profundo e minucioso.

3. Escolhas metodológicas

Para que fiquem evidentes as escolhas metodológicas feitas pelo presente artigo com o intuito de analisar avanços nas capacidades estatais dos municípios e adequadamente relacioná-los aos estímulos feitos pelo novo FUNDEB, é importante apresentar quais as limitações que cercam o objeto de estudo e como elas orientaram o recorte analítico.

Uma primeira consideração que precisa ser feita diz respeito ao tempo de execução do novo FUNDEB. Como já explicitado, a legislação foi aprovada em 2020, portanto a possibilidade que mudanças mais estruturais já tenham se consolidado a ponto de serem captadas em indicadores é mais restrita.

Dito isso, a possibilidade de investigar a quarta condicionalidade, que olha para a formalização do regime de colaboração, se mostra mais limitada. Ainda que os dados disponíveis demonstrem que todos os estados brasileiros em 2024¹² cumpriram a condicionalidade relativa ao regime de colaboração, o que demonstra a força indutiva do novo FUNDEB, na prática sabe-se que alguns processos ocorreram proforma, apenas como resposta ao marco legal. A heterogeneidade dos territórios faz com que os processos tenham tempos e movimentos muito específicos, sendo preciso considerar que os esforços desempenhados

¹² FNDE/MEC

provavelmente variaram muito pelo país – em termos qualitativos. Sendo assim, investigações que olhem para o papel do novo FUNDEB na indução de maior colaboração exigem, além de um espectro temporal mais amplo, um olhar mais profundo, que seja capaz de captar as nuances do processo e compreender se de fato há processos colaborativos em vigor e quais as características dessa relação entre estados e municípios.

No que diz respeito a segunda e terceira condicionalidades, relacionada a participação de ao menos 80% dos estudantes nos exames nacionais de avaliação da educação básica e redução de desigualdades captadas por estas avaliações, dois pontos são importantes. Primeiro, a condicionalidade referente a participação dos estudantes nas avaliações ainda não está em vigor em decorrência do período pandêmico, que impactou significativamente a realização dos exames nacionais. Estas avaliações ocorrem bienalmente no Brasil, em anos ímpares. Devemos destacar que em 2021 houve uma significativa expansão do problema da não informação de dados desagregados no nível municipal e por escolas, provavelmente motivado pela maior dificuldade enfrentada por grupos em situação de vulnerabilidade social em ter acesso a escola durante a pandemia (Menezes; Bento; Garcia, 2023). Essa ausência de informações afetou não apenas a série histórica das avaliações externas brasileiras, mas de certo modo acabou por reforçar o apagamento de alguns grupos populacionais, o que exige cuidado com a leitura dessas informações para a realização de diagnósticos.

O segundo aspecto a ser destacado é que, apesar da urgência da questão, mudanças nos parâmetros de desigualdades sociais provavelmente levarão tempo para serem observadas. O histórico sobre a persistência de problemas sociais no Brasil demonstra que esta é uma questão multifacetada, arraigada estruturalmente e que exigirá uma ação bastante contundente dos órgãos públicos. Portanto, dado o tempo de implementação do novo FUNDEB, é difícil que tenhamos argumentos consistentes para analisar este ponto. É preciso que seja analisado com mais cuidado quais as medidas que estão sendo adotadas pelos territórios para enfrentamento da questão, não apenas os resultados captados em indicadores sociais – que podem ser alvo de manipulação em uma tentativa de apenas responder a exigência legal.

Diante deste cenário e ciente do potencial que o novo FUNDEB tem em se constituir uma política indutora de capacidades estatais, o presente trabalho optou por focar sua análise sobre a primeira condicionalidade – Provisão do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho.

Esta é uma ação que está mais sob o controle direto dos atores governamentais, sendo uma consequência de decisões que podem ser lideradas pelo poder executivo municipal. Como já relatado, o acesso a recursos do FUNDEB é de extrema importância para os municípios

brasileiros, portanto é esperado que os governantes desses territórios adotem rapidamente medidas que estejam sob seu controle para garantir a manutenção do acesso aos recursos.

Sendo assim, analisar esta condicionalidade é um caminho que pode nos dar fortes indícios sobre o real potencial transformador da atual legislação sobre a organização dos municípios, sinalizando o quão indutiva a legislação tem sido.

Para testar a hipótese, foram analisados dados secundários oriundos do Censo Escolar da Educação Básica entre os anos de 2019 e 2023. São dados referentes aos gestores escolares atuantes em escolas das redes municipais de educação. Os dados consideram o universo dos municípios brasileiros (5.568 territórios) e olham para o provimento do cargo de gestor escolar, formação inicial e continuada. Também foram considerados dados secundários oriundos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) referentes ao cumprimento das condicionalidades do FUNDEB para os anos de 2023 e 2024. A análise de dados é descritiva e busca caracterizar mudanças nas características dos municípios brasileiros em um recorte longitudinal, considerando o período de implementação do novo FUNDEB.

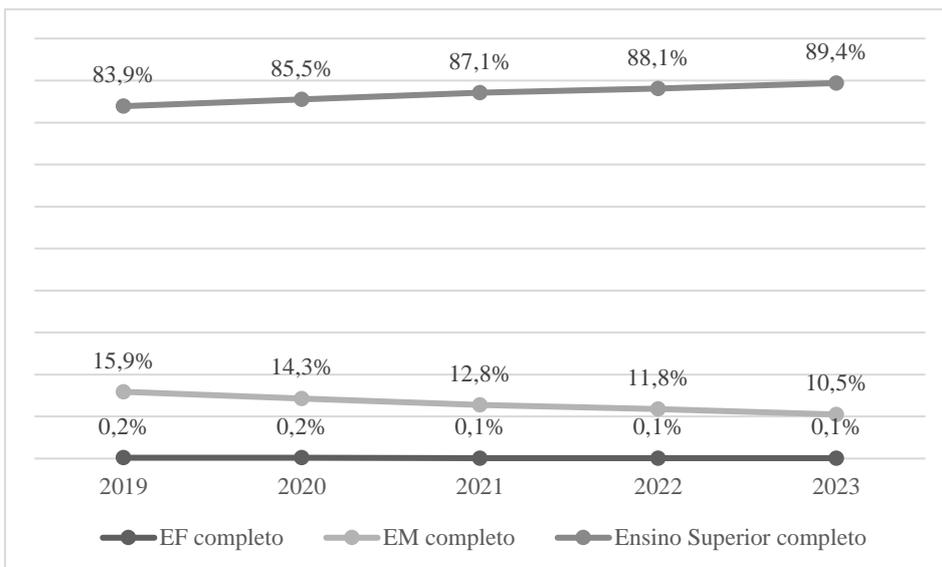
4. Análise de dados das redes municipais pós implementação do novo FUNDEB

Segundo as informações disponíveis no painel de estatísticas dos gestores escolares da educação básica, divulgado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), houve mudanças importantes no perfil dos gestores escolares no período entre 2019 e 2023.

Primeiramente, nota-se um movimento de aumento da escolaridade dos gestores, com mais frequência de profissionais com ensino superior completo e redução dos profissionais com apenas ensino médio completo. Esse movimento pode ser decorrência apenas de um processo de transição natural dos profissionais da educação, dado que pessoas formadas pelo antigo magistério¹³ estão se aposentando.

Figura 1 – Percentual de gestores escolares pertencentes às redes municipais de educação segundo o grau de escolaridade

¹³ Magistério era um curso de extensão oferecido junto ao Ensino Médio que visava habilitar pessoas para exercerem a função docente. Essa modalidade de formação não é mais tida como suficiente para o ingresso na carreira de professor no Brasil desde 1996.

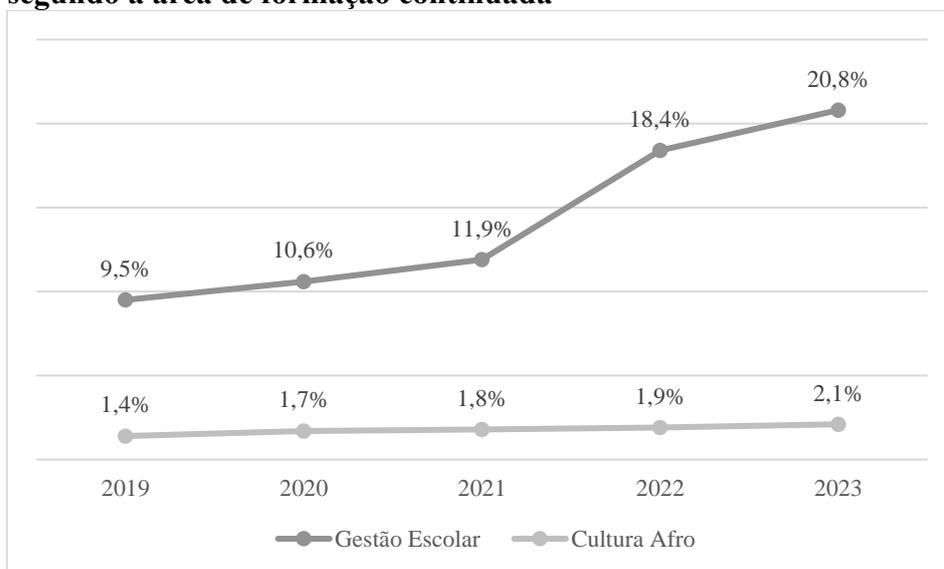


Fonte: Censo Escolar da Educação Básica – painel de estatísticas dos gestores escolares da educação básica (INEP)

Interessante observar, contudo, que no que tange a formação continuada há uma mudança muito significativa nos últimos anos, especialmente entre 2021 e 2022. O que se observa é um aumento do número de gestores escolares que declaram ter formação em gestão escolar, um salto de 11,3 pontos percentuais em cinco anos. Isso significa que a presença de gestores escolares com qualificação no tema da gestão mais que dobrou em um curto período.

Esse salto observado na formação pode estar associado às obrigações decorrentes da escolha de diretores escolares em processos seletivos com critérios técnicos.

Figura 2 – Percentual de gestores escolares pertencentes às redes municipais de educação segundo a área de formação continuada



Fonte: Censo Escolar da Educação Básica – painel de estatísticas dos gestores escolares da educação básica (INEP)

Olhando os municípios brasileiros segundo seu porte¹⁴, nota-se que o aumento da proporção de profissionais com formação continuada em gestão entre os anos de 2022 e 2023 foi mais evidente em territórios mais populosos – acima de 50 mil habitantes. Contudo, é preciso considerar uma mudança importante também nos municípios de médio porte, com população entre 20.001 a 50.000 habitantes. Esses locais, representam uma parcela de 18,7% dos municípios brasileiros (1.041 de 5.568), mas concentram 26,9% dos territórios que aumentaram a formação continuada dos gestores (459 de 1.708).

Tabela 1 – Total de municípios que apresentaram aumento da proporção de gestores com formação continuada em gestão entre 2022 e 2023, segundo faixas de tamanho dos municípios

Tamanho da População	Aumentou formação em gestão	Total de Municípios	Percentual
Até 5 000	202	1323	15,3%
De 5 001 a 10 000	260	1168	22,3%
De 10 001 a 20 000	431	1358	31,7%
De 20 001 a 50 000	459	1041	44,1%
De 50 001 a 100 000	171	335	51,0%
De 100 001 a 500 000	153	274	55,8%
Mais de 500 000	32	69	46,4%
Total Geral	1708	5568	30,7%

Fonte: Censo Escolar da Educação Básica (INEP)

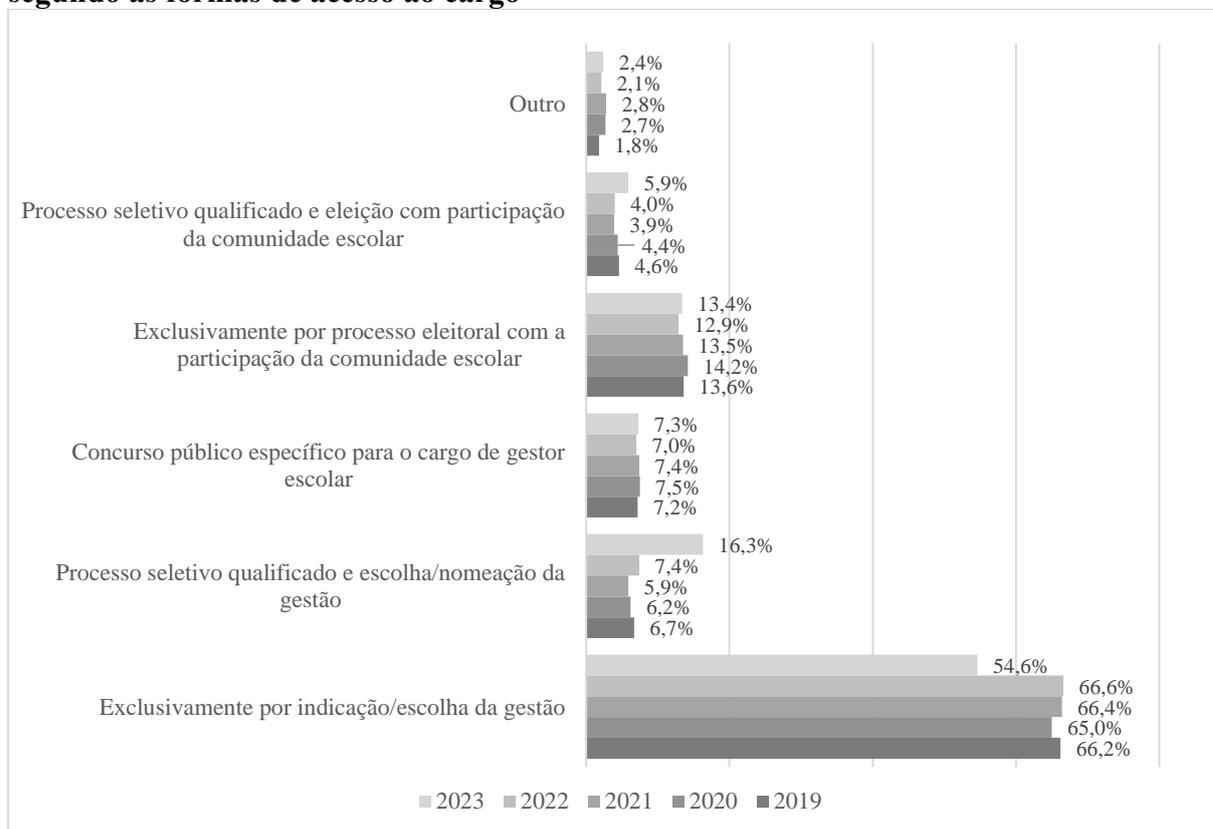
Olhando especificamente para as mudanças na forma de acesso ao cargo de gestor escolar, fica evidente uma mudança entre os anos de 2022-2023. Ainda que permaneça como majoritária a indicação do gestor escolar como forma exclusiva de acesso ao cargo (54,6% em 2023), entre 2022 e 2023 mais que dobrou o percentual de profissionais que participaram de processo seletivo qualificado.

Isso significa uma forte adesão dos municípios a primeira condicionalidade do FUNDEB no que diz respeito a consideração de critérios técnicos de mérito e desempenho para o acesso à função gestora. Se forem somadas as categorias “processo seletivo qualificado e eleição com participação da comunidade escolar”, “concurso público específico para o cargo de gestor escolar” e “processo seletivo qualificado de escolha/nomeação da gestão”, esses

¹⁴ Classificação decorrente do tamanho populacional de cada município

processos representavam 18,5% das formas de acesso ao cargo de gestão em 2019 e chegaram ao patamar de 29,5% em 2023.

Figura 3 – Percentual de gestores escolares pertencentes às redes municipais de educação segundo as formas de acesso ao cargo



Fonte: Censo Escolar da Educação Básica – painel de estatísticas dos gestores escolares da educação básica (INEP)

No caso da distribuição dessa mudança na seleção dos diretores entre os municípios brasileiros, nota-se aumento do processo seletivo qualificado principalmente em localidades mais populosas. Mais uma vez, merece destaque a mudança observada em municípios de médio porte (de 20.001 a 50.000 habitantes), já que 23,3% das localidades que apresentaram mudanças na forma de seleção de diretores são oriundas dessa categoria (146 de 626 municípios).

Tabela 2 – Total de municípios que apresentaram aumento da proporção de gestores selecionados via processo seletivo qualificado entre 2022 e 2023, segundo faixas de tamanho dos municípios

Tamanho da População	Aumentou processo seletivo qualificado	Total de Municípios	Percentual
Até 5 000	77	1323	5,8%
De 5 001 a 10 000	89	1168	7,6%

De 10 001 a 20 000	157	1358	11,6%
De 20 001 a 50 000	146	1041	14,0%
De 50 001 a 100 000	74	335	22,1%
De 100 001 a 500 000	65	274	23,7%
Mais de 500 000	18	69	26,1%
Total Geral	626	5568	11,2%

Fonte: Censo Escolar da Educação Básica (INEP)

Não surpreende que a proporção de municípios que receberam a complementação VAAR em 2023 seja maior nos municípios mais populosos, seguindo a tendência observada anteriormente sobre o perfil dos territórios que tiveram mudanças na proporção de gestores com formação continuada e mudanças nos processos seletivos.

Tabela 3 – Total de municípios que apresentaram receberam VAAR em 2023, segundo faixas de tamanho dos municípios

Tamanho da População	Recebeu VAAR 2023	Total de Municípios	Percentual
Até 5 000	375	1323	28,3%
De 5 001 a 10 000	314	1168	26,9%
De 10 001 a 20 000	459	1358	33,8%
De 20 001 a 50 000	420	1041	40,3%
De 50 001 a 100 000	158	335	47,2%
De 100 001 a 500 000	140	274	51,1%
Mais de 500 000	42	69	60,9%
Total Geral	1908	5568	34,3%

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)

Ainda que dados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação mostram que em 91% dos municípios brasileiros cumpriram a primeira condicionalidade do FUNDEB em 2023, mais uma vez merece destaque o fato de que a parcela de municípios de médio porte que foram beneficiados pelo VAAR é significativa – 420 dos 1.908 municípios contemplados, o que representa 22% dos territórios que receberam VAAR.

O que chama atenção em relação aos dados aqui apresentados são as mudanças nos municípios de pequeno porte. Ainda que tenham sido observadas melhorias também nessas localidades no que tange a qualificação dos diretores e os processos seletivos, os resultados são mais tímidos. Esse é um dado que nos faz questionar se o esforço para a promoção de mudanças exige mais das localidades menores. Também nos instiga a pensar em quais os apoios necessários para que as localidades que dispõem de menos recursos possam fazer as mudanças necessárias, a fim de evitar que elas acabem ficando para trás nesse processo.

5. Considerações Finais

As políticas de financiamento educacional no Brasil têm funcionado, desde a década de 1990, como um mecanismo que combina redistribuição de recursos para combater a desigualdade territorial e criação de mecanismos de criação de capacidades estatais. Foi um processo incremental de reforço dessa característica de coordenação federativa, que se aprofundou com promulgação, em 2020, da lei do Novo FUNDEB. O presente artigo analisou o quanto se conseguiu acoplar esses dois objetivos no novo modelo educacional.

O novo FUNDEB apresenta avanços importantes em relação aos modelos predecessores. Houve um reforço e um aumento de condicionalidades para o recebimento de parte dos recursos do fundo, fazendo com que os municípios precisem reestruturar alguns aspectos técnico-administrativos e políticos-relacionais para que possam atender as exigências legais e se tornarem aptos ao recebimento dos recursos.

Do ponto de vista das dimensionalidades que o novo FUNDEB se propõe a movimentar, contribuindo para o desenvolvimento de capacidades estatais nos municípios, destacamos a primeira condicionalidade, voltada ao provimento do cargo de gestor escolar. O que se tem observado é um movimento de qualificação das burocracias alocadas nos municípios, seja pela maior presença de profissionais com formação continuada em gestão, seja pela realização de processos seletivos qualificados.

Como apontado pela literatura, esse fortalecimento do corpo burocrático constitui um mecanismo importante para promoção de maior efetividade e perenidade das políticas públicas. Contudo, o que os dados analisados demonstram é que ainda há uma distribuição desigual desses avanços pelo território brasileiro, considerando o porte dos municípios.

Em geral, ainda que tenham sido notados avanços em municípios de todos os portes, é mais notório os avanços nas localidades mais populosas – com mais de 50 mil habitantes. Proporcionalmente também há uma mudança importante nos municípios de médio porte, que também apresentaram melhorias significativas em termos de qualificação do gestor escolar e processos seletivos mais estruturados. Todavia, as mudanças nos municípios com menos de 20 mil habitantes é mais tímida.

Historicamente, são as localidades menores as que mais dependem dos repasses de recursos do FUNDEB. São também essas localidades que mais enfrentam problemas estruturais. Apesar da nova condicionalidade ter movimentado os municípios menores, o que se nota é que a velocidade de adesão às mudanças é menor nesses territórios. Isto pode ser

decorrente das baixas capacidades instaladas nos pequenos municípios, o que pode acabar constituindo uma barreira para a entrada desses territórios em um ciclo de mudanças estruturais.

É importante que tal situação seja observada com cautela. Os dados referentes a execução do novo FUNDEB são ainda restritos devido ao pouco tempo de execução da política. É possível que as localidades maiores, já com melhores condições, tenham tido meios para fazer movimentos mais rápidos do que os municípios menores. Compreender as possíveis correlações entre as características dos municípios que conseguiram promover mudanças em seus quadros de gestores escolares com dados como a existência de uma secretaria de educação autônoma, dependência de recursos da união, nível socioeconômico local entre outros fatores é um passo importante para que possamos tecer afirmações mais categóricas sobre fatores que possam ter atuado como vantagens ou constrangimentos ao processo de mudança.

Um outro aspecto que exigirá análises futuras diz respeito ao apoio que as localidades menores talvez precisem para que de fato possam implementar as mudanças exigidas pelo novo FUNDEB. Nesse sentido, a condicionalidade que olha para a existência de regime de colaboração entre estados e municípios é de extrema relevância. É possível que o desenvolvimento de capacidades estatais em localidades menores dependa da existência de arranjos operacionais que as auxiliem a superar as limitações existentes. Nesse sentido, importante analisar como o cumprimento de uma condicionalidade pode impulsionar os territórios a avançarem em outras frentes, gerando um ciclo virtuoso. Neste caso, o papel dos governos estaduais em atuar como indutor colaborativo da mudança dos governos locais mais frágeis é uma variável fundamental, tal qual ocorreu no Ceará.

É fundamental que novas análises olhando para os dados do novo FUNDEB sejam feitas, incluindo mergulhos qualitativos que possam explorar mais profundamente como se deram as mudanças em cada território. Além disso, o acompanhamento em um espectro temporal mais extenso será importante para que possamos verificar como se comportam os locais no longo prazo, verificando se de fato as mudanças são perenes e têm força para alavancar os municípios em seus diferentes aspectos.

De todo modo, importante reiterar que os sinais apresentados são positivos. São notórios os avanços observados, apesar do pouco tempo de execução da política. Assim, o caminho de acoplamento do modelo redistributivo com o de construção de capacidades estatais locais deu mais um passo incremental, embora ainda haja um espaço importante para se combater mais estruturalmente as desigualdades territoriais da política educacional brasileira no nível municipal.

Referências

- Abrucio, F. L. (1994). Os barões da federação. *Lua Nova: revista de cultura e política*, n.33, p.165-183. São Paulo
- Abrucio, F. L. (2005). A coordenação federativa no Brasil: A experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia Política*, (24), 41-67.
- Abrucio, F. L. (2010). Gestão escolar e qualidade da Educação: um estudo sobre dez escolas paulistas. In P. J. B. Louzano (Ed.), *Estudos & Pesquisas Educacionais* (pp. 241-274). São Paulo, SP: Fundação Vitor Civita.
- Abrucio, F. L.; Segatto, C. I. (2017). A construção do Sistema Nacional de Educação: avanços e limites de um projeto inacabado. *Campo de Publica em ação coletiva em teoria e gestão de políticas públicas*, 1, 214-229.
- Benz, A., & Broschek, J. (2013). *Federal Dynamics Continuity, Change, and the Varieties of Federalism*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Bonamino, A., & Franco, C. (1999). Avaliação e política educacional: o processo de institucionalização do SAEB. *Cadernos de pesquisa*, 101-132.
- Brazil. (2018). Portaria nº 331, de 5 de abril de 2018. Institui o Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular - ProBNCC e estabelece diretrizes, parâmetros e critérios para sua implementação.
- Bremaeker, F. E. J. (2011). A política de fundos para a educação e o impacto nas finanças dos estados e dos municípios. In: Gouveia, A. B.; Pinto, J. M. R.; Corbucci, P. R. (Org.). *Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil*. Brasília, DF: Ipea, p. 51-68.
- Broschek, J., Peterson, B., & Toubeau, S. (2017). Territorial Politics and Institutional Change: A Comparative-Historical Analysis. *Publius: The Journal of Federalism*, 48(1), 1-25
- Callegari, C. D. O. (2020). *Equidade educacional na federação brasileira: o papel das transferências federais aos municípios*. Dissertação de Mestrado. Fundação Getulio Vargas.
- Castioni, R.; Cardoso, M. S.; Capuzzo, A. (2020). FUNDEF, FUNDEB e novo FUNDEB: perspectivas para o financiamento da educação de estados e municípios. *Revista Educação, Cultura e Sociedade*, v. 10, n. 1, p.80-95.
- Corrêa, G. F. (2023). *Capacidades estatais municipais podem reduzir desigualdades educacionais? Evidências sobre o Brasil*. Dissertação de Mestrado. Fundação Getulio Vargas. <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/3f581772-5c65-45bd-ad08-ee8ba89e8740/content>
- Grin, E. J. (2016). *Rotas federativas para a promoção de capacidades estatais municipais: uma análise da experiência brasileira*. Tese de Doutorado. Fundação Getulio Vargas.

- Grin, E. J., do Nascimento, A. B., Abrucio, F. L., & Fernandes, A. S. (2018). Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 23(76).
- Grin, E. J., & Abrucio, F. L. (2018). Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais. *Revista do Serviço Público*, 69, 85-122.
- Grin, E. J., Demarco, D. J., & Abrucio, F. L. (2021). Capacidades estatais em governos subnacionais: dimensões teóricas e abordagens analíticas. *Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro*. Porto Alegre: Editora da UFRGS: CEGOV, 2021. Cap. 1, p. 42-85.
- Grissom, J. A., Egalite, A. J., & Lindsay, C. A. (2021). How principals affect students and schools. *Wallace Foundation*, 2(1), 30-41.
- Gomide, A. D. Á., & Pires, R. (2014). *Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas*. Ipea.
- Gouveia, A., & Souza, Â. (2015). A política de fundos em perspectiva histórica: mudanças de concepção da política na transição Fundef e Fundeb. *Em Aberto*, 28(93).
- Horta, J. S. B. (1998). Direito à educação e obrigatoriedade escolar. *Cadernos de Pesquisa*, n. 104, p. 5-34.
- IBSA (2024). O FUNDEB no Estado de São Paulo em 2024. *Instituto Brasileiro de Sociologia Aplicada*. São Paulo.
- Marengo, A., Strohschoen, M. T. B., & Joner, W. (2017). Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. *Revista de Sociologia e Política*, 25, 03-21.
- Menezes, V. M. O., Bento, F. S., & Garcia, B. S. (2023). A reprodução das desigualdades no acesso às estatísticas educacionais. *Cadernos de Pesquisa*, 53, e10153-e10153.
- Oliveira, A. C. P. D.; Carvalho, C. P. D. (2018). Gestão escolar, liderança do diretor e resultados educacionais no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*, 23, e230015.
- Oliveira, R. P. D.; Souza, S. Z. (2010) O federalismo e sua relação com a educação no Brasil. *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 13-35.
- Peres, U., Pereira, L. S., & Capuchinho, C. (2021). Comparação das despesas estaduais por etapa de ensino e os desafios para avançar no novo Fundeb.
- Pinto, J. M. D. R. (2007). A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. *Educação & Sociedade*, 28, 877-897.
- Pinto, J. M. R. (2014). Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios. *Cadernos de Pesquisa*, 44, 624-644.
- Pires, R. R. C., & Gomide, A. D. Á. (2016). Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de sociologia e política*, 24, 121-143.

Prado, S. (2006). *Equalização e federalismo fiscal: uma análise comparada: Alemanha, Índia, Canadá, Austrália*. Konrad-Adenauer-Stiftung.

O Programa de Apoio à Implementação da BNCC - ProBNCC | Observatório Movimento Pela Base. (s.d.). Observatório Movimento Pela Base. <https://observatorio.movimentopelabase.org.br/o-programa-de-apoio-a-implementacao-da-bncc-probncc/>

Rodriguez, V. (2001). Financiamento da educação e políticas públicas: o Fundef e a política de descentralização. *Cadernos Cedes*, 21, 42-57.

Santos, A. N; Callegari, C. O; Callegari, A. C. R. (2022). Avaliação da equidade redistributiva da Complementação da União no Novo FUNDEB. *Education Policy Analysis Archives*, 30, 46-46.

Saviani, D. (2008). Desafios da construção de um sistema nacional articulado de educação. *Revista Trabalho, Educação e Saúde*.

Saviani, D. (2013). Vicissitudes e perspectivas do direito à educação no Brasil: abordagem histórica e situação atual. *Educação & Sociedade*, v. 34, n. 124, p. 743-760.

Simielli, L. E. R. (2015). Equidade educacional no Brasil: análise das oportunidades educacionais em 2001 e 2011. 2015. Tese de Doutorado, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

Souza, C. (2005). Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, (24), 105-121.

Souza, M. C.; Santana, J. M. A. M. P. (2010). O direito à educação no ordenamento constitucional brasileiro. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIII, n. 74.

Vieira, S. L., & Vidal, E. M. (2013). Construindo uma história de colaboração na educação: a experiência do Ceará. *Educação & Sociedade*, 34, 1075-1093.

Vieira, S. L., & Vidal, E. M. (2015). Gestão democrática da escola no Brasil: desafios à implementação de um novo modelo. *Revista Iberoamericana de educación*.

UNICEF. (2012). *Cenário da Exclusão Escolar no Brasil: Um alerta sobre os impactos da pandemia da Covid-19 na Educação*. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/relatorios/cenario-da-exclusao-escolar-no-brasil.2021>

Anexo

	Redistribuição de recursos	Indução federativa e desenvolvimento de capacidades estatais	Governança colaborativa
FUNDEF	<p>Reuniu recursos provenientes de impostos e transferências vinculados à educação para serem redistribuídos considerando o número de alunos matriculados em cada território para corrigir possíveis discrepâncias no investimento educacional em todo o país</p>	<p>Incentivo à municipalização do Ensino Fundamental (que já era uma responsabilidade expressa na Constituição de 1988), vinculando o repasse de recursos a investimentos nessa etapa educacional</p> <p>O FUNDEF também contribuiu para a formação de professores, aumentando a qualidade dos profissionais</p>	-
FUNDEB	<p>Incorporação de novas etapas educacionais como foco de repasse de recursos, abrangendo a educação infantil, o ensino médio e a educação de jovens e adultos</p> <p>Aumento da parcela de recursos federais a ser repassada, gerando maior efeito redistributivo</p>	<p>Ampliou a cobertura da educação obrigatória entre 4 e 17 anos, levando estados e municípios a criar estruturas administrativas educacionais mais fortes. O impacto foi maior nos municípios, gerando um impulso inicial para o crescimento da cobertura escolar e criando capacidades estatais antes inexistentes.</p>	<p>Criação do Comitê Intergovernamental de Financiamento da Educação Básica de Qualidade. É composto por um representante do Ministério da Educação (MEC), cinco representantes do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED, um de cada região brasileira) e cinco representantes do Sindicato dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME, um de cada região brasileira). Esta instância é responsável por negociar os valores por aluno repassados pelo Fundo</p>

Novo FUNDEB

Mudanças na composição do fundo, considerando novo conjunto de tributos e aumento da complementação pelo governo federal, de 10% para 23%, a serem implementadas gradativamente entre 2020 e 2026. Trata-se de uma mudança importante no que diz respeito ao caráter redistributivo do fundo, pois dá maior peso ao repasse de recursos do governo federal para os municípios, visando resolver a questão do “gap fiscal”

Mudanças nas modalidades de recursos suplementares realizados pela União aos entes subnacionais e criação de indicadores que permitam o cálculo dos repasses de recursos com base não apenas no número de matrículas, mas também no atendimento a algumas condicionalidades

Adotou como condições para o repasse de recursos adicionais do governo federal aos entes subnacionais a exigência de comprovação de evolução em indicadores de atendimento ou aprendizagem com equidade, além da necessidade de atendimento a cinco critérios: (1) Preenchimento do cargo ou função de escolar gestor seguindo critérios técnicos de mérito e desempenho; (2) Participação de pelo menos oitenta por cento dos alunos de cada escola e ano nos exames nacionais do sistema de avaliação do ensino básico; (3) Redução das desigualdades socioeconômicas e raciais medidas nos exames nacionais de avaliação da educação; (4) Formalização do regime de colaboração entre estados e municípios na legislação estadual; (5) Referências curriculares alinhadas com a base curricular comum nacional.

Mecanismos de controle social fortalecidos, possibilitando aos ministérios públicos da União, dos Estados e do Distrito Federal a atuação conjunta no monitoramento da aplicação dos recursos, além da obrigatoriedade de cadastramento bimestral no sistema de informações sobre orçamentos da educação pública (Siope), mantido pelo Ministro da Educação. Também foram promovidas mudanças na composição do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (com a inclusão de representantes de organizações da sociedade civil, escolas indígenas, escolas rurais e escolas quilombolas) e na Comissão Intergovernamental do FUNDEB (trazendo representantes de estados, municípios, e agências federais). Todas estas medidas são respostas à necessidade de maior transparência e responsabilização na implementação de políticas, tentando limitar o poder que alguns secretários municipais de educação tinham para gerir um orçamento muito elevado